

现行财政分权体制下 我国城镇化模式的局限性与突破

许 经 勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘 要]城镇空间的盲目扩张、土地城镇化快于人口城镇化、不完全城镇化、高成本的城镇化,是我国传统城镇化的基本特征。这种城镇化模式缺乏可持续性。传统城镇化模式的成因,是源于现行的财政分权体制。中央与地方财政分权制,一方面调动了地方政府通过加快城镇化拉动经济高速增长的积极性,另一方面驱使地方政府把城镇化的中心放在土地城镇化上,通过土地出让收入这一预算外收入,弥补地方政府财权与事权不匹配所造成的财政支出压力。要使地方政府把城镇化的重心放在人口城镇化上,就必须改革现行的中央与地方的财政分权体制,把财权适当下移,逐步填补地方政府所承担的公共服务支出缺口。

[关键词]城镇化模式;土地城镇化;人口城镇化;财政分权体制

[中图分类号]F291.1

[文献标识码]A

[文章编号]1673-5684(2013)04-0020-04

改革开放以前,我国的财政体制是高度集中的。改革开放以后,为了调动地方政府的积极性,允许省级政府按照预先规定的比例,与中央政府分享财政收入。同时在省级政府与市(地级市)政府之间、地级市政府与县级政府之间、以及县级政府与乡镇政府之间,也采取了类似的改革措施。这类改革所导致的后果是,GDP中中央政府占比的下降以及中央财政收入占全部财政收入的比例下降。1994年,为了扭转中央财政收入比例下降所造成的困难,中央政府开始实施分税制改革,也就是我们通常所说的财政分权。这次改革的成功之处就是提高了中央政府财政收入占全部财政收入的比例,即从以往的20%多提高到50%多。而地方政府财政收入占全部财政收入的比例,则从70%多下降到40%多。但是,这种分税制的财政分权的不完善之处在于财权和事权的不匹配,即财权上移、事权下沉,这迫使地方政府要解决财政支

出的压力,只能从预算外作文章,包括千方百计增加土地出让收入,形成我国特有的“土地财政。”由此派生出我国传统城镇化特有的模型,即城镇建成区空间迅速扩大、人口城镇化严重滞后于工业化,以及农民工现象的长期存在。

一、现行财政分权与城镇空间的过度扩张

财政分权导致地方政府财权与事权的不匹配以及与其相联系的财政支出压力。为了缓解这种压力,地方政府所采取的对策是加快经济增长速度。因为在其他条件不变情况下,经济增长速度越快,地方财政收入增加越快。与其相联系,就是把城镇空间做大。因为城镇空间扩大,农用地转变为城镇建设用地,其增值部分主要归地方政府,即增加地方政府的预算外收入。这是由现阶段中国农村土地制度所决定的。

根据2004年8月28日十届全国人大常委会第十

[收稿日期]2013-07-12

[作者简介]许经勇(1938-),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师,国家级突出贡献专家。

一次会议通过的《中华人民共和国土地管理法》(修正版)的规定:“农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农村集体经济所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”这就明确了农村范围内的土地,除国家特殊规定以外,都是属于农民集体所有。而按照经济学的一般原理,有所有权就有支配权和转让权。但是,同样是这个法律文件,又明确规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设。”“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”根据这种土地使用制度,只有政府才有权力征用农村集体的土地,把农业用地转化为城市建设用地。政府征收农民集体所有的土地,不是按照农业用地转变为城市建设用地增值了的价值补偿,而是按照农业用途给予补偿的。其具体规定是:“征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费”,其补偿标准都是按照该耕地被征收前三年平均产值的若干倍数。按每亩平均产值1000元计算,即使50倍的产值,也不过是5万元,可谓微不足道。这种不合理的土地征收制度,使得地方政府有可能以很低的价格从农民那里征收到土地,尔后高价出让给投资者或者开发商,获得巨额的土地价格剪刀差,形成中国特有的“土地财政。”

我国的城镇化与其他国家的城镇化有很大的不同,即我国政府尤其是地方政府在城镇化过程中扮演着至关重要的角色甚至是起决定性作用。严格地说,我国现行的市场经济体制还是属于政府主导型的市场经济体制,而不是完整意义上的市场经济体制,资源要素在很大程度上集中在政府手中,市场还远未发挥资源配置的基础性作用。财政分权改革后,地方政府享有较大自主权,可以自主决定城市建设和城市发展规划,有权征用农民的土地,发展工业、房地产和进行城市基础设施建设,以及有权制定地方产业政策。而所有这些,都是建立在土地的征收和转让的基础上。土地不仅是一切生产建设的重要载体,而且是地方财政收入的重要来源。地方政府垄断了作为稀缺资源的土地的一级市场,以公开招标拍

卖的形式,高价转让给投资者和开发商。土地价格因此得到迅猛的提升。据统计,从2000年到2010年,我国综合地价涨了300%,商业地价涨了308%,居住地价涨了528%,而为了确保招商引资的顺利进行,工业地价才涨71%。与其相联系,2012年6月,全国不同用途的土地的出让价格分别为:商业服务业用地为5728元/平方米,住宅用地为4522元/平方米,工业用地为659元/平方米。为了保证工业用地的低价格,地方政府一方面压低对被征地农民的补偿水平,另一方面抬高城镇住宅和商业服务业用地的供给价格,其结果导致被征地农民和城镇居民的不满。地方政府征地越多,城镇建成区扩大越快,地方政府的财力越雄厚。地方政府正是依靠土地资本化,加快工业化、城镇化的进程。并造成城镇空间的过度扩张以及粗放经营城市所带来的土地资源严重浪费和城镇环境的严重污染。

我国传统城镇化模式是把着力点放在土地城镇化上,这就必然造成土地城镇化大大超越于人口城镇化。改革开放以来的30年间我国城镇建成区面积扩大了8.2倍,但城镇常住人口仅增加了2.5倍。2010年,我国城镇建成区面积为4.6万平方公里,城镇常住人口为67113万人,城镇化率为49.95%。如果按户籍45884万人计算,人口城镇化率只有34.15%,二者相差15.8%,意味着还有21229万城镇常住人口还没有真正地成为城镇居民。即他们的身份仍然是农民,不能与城镇居民享受同工同酬的权利,不能与城镇居民享受同等的公共福利。如果考虑这个因素,我国土地城镇化与人口城镇化的差距就更大。拉丁美洲一些国家的过度城镇化,表现为放任大量农村人口涌入城市,而城市不能提供相应的就业岗位和收入来源,出现严重的贫民窟现象。而我国的过度城镇化不是表现为人口城镇化,而是表现为土地城镇化超越于人口城镇化,这根源于我国的城乡二元结构体制。我国城乡二元结构体制,要求农业用地要转变为城镇建设用地,必须改变身份,通过低价征收转变为国有土地,再由国家高价转让给开发商和投资者;与此同时,要求农村人口要转变为城市常住人口,不能改变农民身份,以便获得低成本的劳动力。其性质是一样的,都是为了借助于土地价格剪刀差和劳力价格剪刀差,推进低成本的工业化和城镇化。从政府的角度看,我国的城镇化是低成本的,但是,从农民的角度看,则城镇化(即农民工市民化)是高成本的。因

为进入城镇的农业转移人口,现行的户籍制度不允许改变其农民身份,农民工与市民的差异依然相当大。

二、现行财政分权与人口城镇化严重滞后

发达国家的工业化是和城镇化同步的,因为它们不存在着城乡分割的二元结构体制。而我国特有的城乡分割的二元结构体制,导致我国的城镇化却是长期落后于工业化。2012年我国人均GDP达到6100美元,进入工业化中后期,但是,即使包括“半城市化”的农民工,我国的城镇化率(52%)仍然低于工业化中后期应该具有的均值(60%)。这就必然抑制国内消费需求的释放和升级,导致严重的产能过剩。必须指出,土地城镇化与人口城镇化不同步,或土地城镇化快于人口城镇化,导致城镇建设用地粗放低效,是我国传统城镇化的基本特征。具体表现在城镇空间的迅速扩张并没有带来城镇人口的相应增长,城镇人口的增长速度要比城镇空间扩张的速度慢得多。例如,2000—2005年,我国31个省份城镇建成区面积增加45%,而城镇人口(包括非城镇户籍的常住人口)仅增长22.5%。还有我们前面分析到的数据。应当这样看,现行的中央与地方的财政分权,既调动了地方政府加快城镇化建设的积极性,也造成了人口城镇化严重滞后于土地城镇化,并障碍农民工的市民化。其中的原因是不言而喻的。即土地城镇化可以让地方政府带来相当可观的财政收入,而人口城镇化则要地方政府承担巨额的财政支出(平均每个农业转移人口需要10万元左右)。

改革开放以来,一度高度集权的中央逐渐向地方放权,普遍实行“分灶吃饭”,从而调动了地方发展经济的积极性。1994年的分税制,进一步明确了地方政府的自主权和财产权,更是强化了地方政府发展经济的内在动力。但是,这一分税制的不足之处,就是“财权层层上移,事权级级下放。”导致地方政府事权负担沉重,财力相对不足的困窘。为了化解地方政府财力不足的难题,就必须在预算外另辟新的财源。这就是借助于城乡二元结构体制,通过圈地方式,扩大城镇建成区空间,“以地生财”、“以地谋发展”。土地进城给地方政府带来的是经济增长、财政收入、招商引资、市区建设的全面推进。实践经验表明,地方政府征地越多,越有条件吸引各类企业,在招商引资方面获得竞争优势,以此带动地方经济快速发展,以及开展大规模城市基础设施建设;与此同时,又可以

发挥自己在土地市场的垄断地位,不断拉高地价房价,实现土地收益最大化。而地价房价的持续攀升,又会反过来强化地方政府征地搞建设的动力。而在财政分权制下,伴随着事权的下沉,公共服务支出越来越大的部分,转移到地方政府身上,使得地方政府对“人口城镇化”产生消极抑制的态度。因为土地城镇化可以挣钱,而人口城镇化则是要花钱。在现行户籍制度的支持下,地方政府的本能反应及所采取的策略就是,一方面吸引外地人口来城镇打工,以利用他们廉价的劳动力;另一方面,又尽可能延缓人口城镇化进程,以减轻自身在提供相应公共服务上的财政压力。

要从根本上改变这种城镇化模式,最重要的一项措施,就是调整中央与地方的财权事权关系。分税制改革以后,中央财政收入占财政总收入的比重有了大幅度的提高,就应当承担比以往更多的事权。从推进基本公共服务均等化的角度考虑,应当树立全国范围内“人人平等”的理念,确立每个人都应当享有的最基本的公共服务权利。只要是中国的公民,其所享有的最基本的公共服务权利是一样的,无论在哪里所享受的基本公共服务水平是大体相当的,并明确这个责任应当由中央政府来承担。由此可见,要推进我国城镇化的健康发展,就必须着力调整中央和地方的财权与事权关系,真正达到财权与事权相匹配。

三、人口城镇化是新型城镇化的核心

从最一般意义上说,城市化是一个过程,即变农村人口为城市人口的过程,或者说是农村人口向城市集中的过程。而农村人口之所以会向城市集中,是因为存在着明显的城乡差别,即城市的生存条件、生活方式、生活质量以及发展空间,都明显超越于农村。“水往低处流,人往高处走”,是自然的、本能的反应。在城市化过程中,人是城市化的主体,城市化的出现是源于人的需求。城市的存在与发展,始终是以人的需求为中心,城市化只有体现“以人为本”,以及与其相联系,满足人的生存需求与发展需求,才是具有可持续性的。人的生存需求、发展需求、享受需求的满足程度及其提升过程,既是城市化的出发点,又是城市化的目标。我们评价城市化水平,不仅要看有多少数量和比重的人口居住在城市,还要看居住在城市的那部分人口(包括农业转移人口)的生存需求、发展需求、享受需求是否达到现代城市的水平。

完整意义上的城市化的科学含义,应当包含两个互相联系、互相补充的内容:一是农村人口转化为城市人口,包括在城市就业、生活的农民工;二是从农村转移到城市的那部分人的生存条件、生活方式以及生活质量达到原有城市居民的水平。前者所体现的城市化只能说是城市化的形式,后者所体现的城市化,才称得上是城市化的内容,我们应当把城市化的重点放在后者。值得引起我们思考的是,据最新统计,2012年我国的城镇化率为52%,但按户籍人口计算,实际人口城镇化率只有35%,二者相差17%。也即仍有2亿多农业转移人口即农民工还没有真正转化为市民,还不能与普通市民同工同酬,享受同等公共服务。农民工市民化所面临的最大难题是住房问题。据有关部门统计,目前进城农民工由雇主或单位提供免费住宿的占49.5%,农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴的占41.3%,农民工雇主或单位不提供住宿但有住房补贴的占9.2%,自有住房只占0.7%。这就告诉我们,绝大部分的农民工都没有解决住房问题。农民工市民化所面临的另一个问题,是社会保险问题,也就是社会保障问题。据有关部门调查,目前农民工参加的养老保险只占14.3%,工伤保险只占24%,医疗保险只占16.9%,失业保险只占8.4%,生育保险只占6.1%。如此巨大的社会保障缺口,如何填平,即如何把基本公共服务覆盖常住的农业转移人口,也是个大问题。由此可见,农民工市民化问题,说到底是一个资金投入问题。

我国户籍制度改革的步骤是:全面放开小城市和小城镇的落户限制,有序放开中等城市的落户限制,逐步放宽大城市的落户条件,合理设定特大城市落户条件,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。我们认为,为了改变人口过度集中于大城市,促使农村转移人口向中小城市和小城镇合理分流,很重要的一项对策,就是调整公共资源在大中小城市和小城镇的传统分配政策,实现公共资源由按行政级别配置向按照人口规模配置转变。我国人口城镇化之所以会滞后于工业化,农民工之所以很难转变为市民,其深层次的原因就在于公共资源是按行政级别配置,而非按人口规模配置。这就必然形成公共资源配置向大城市过度集中,而中小城市和小城镇公共资源配置严重不足的局面。其所带来的后果是,大城市公共资源配置较多,公共服务质量较高,企业集聚力较强,就业机会较多,对农村转移人

口的吸引力较强,但农民工市民化安置成本则较高;而中小城市和小城镇,由于公共资源配置较少,公共服务质量较差,就业机会较少,对农村转移人口的吸引力很低。2012年,我国中小城市和小城镇的城镇化率只有33%,远远低于全国52%的城镇化率。为了改变这种状况,客观上要求按照人口在城镇集聚的规模测算公共资源的配置标准,实现大中小城市和小城镇公共资源配置均等化。否则,中小城市就很难向大城市发展,农民工就不会大量向中小城市和小城镇分流。

而要创造有利于人口城镇化的有利条件,除了必须实行按城镇人口规模配置公共资源外,还必须进一步调整中央与地方的财权,使财权和事权相匹配。地方政府对农民工市民化的态度之所以不够积极,在于财权与事权的不匹配,以及中央财政专项转移支付比重过高。2012年,我国的专项转移支付达到287项,几乎覆盖了所有的预算科目。为了解决这个问题,新一轮国务院机构改革方案明确指出,今后将大幅度减少专项转移支付,合并中央对地方专项转移支付项目,并将适合地方管理的专项转移项目审批和资金分配工作下放地方政府。这就有利于增强地方政府的财力,更好地推进基本公共服务均等化。目前中央、省、县市的财权财力结构大致呈现5:4:1的比例,如果能够把这个比例调整为5:2:3或4:2:4,地方政府财政支出压力就会减轻,推进基本公共服务均等化的条件就会改善。

参考文献:

- [1] 李克强.协调推进城镇化是实现现代化的重要战略选择[J].行政管理改革,2012(11):4-10.
- [2] 马凯.中国特色城镇化道路的重点任务[J].新华文摘,2013(1):5-7.
- [3] 最新土地法律政策全书(2009年版)[M].北京:中国法制出版社,2009.

(责任编辑:黄爱东)